

FORMAZIONE SUAP 2024 PER OPERATORI, RESPONSABILI SCRIVANIA ED ENTI TERZI

LA CONFERENZA DEI SERVIZI

1 ottobre 2024

Relatori: Isabella Salza
Maria Silvia Libanora
Antonio Zorzetto
Alessandra Bozzoli

DOMANDE & RISPOSTE

DOMANDE

Problemi con la procedura SUAP per PAS-SCIA e Conferenza dei Servizi (CdS): Viene segnalato che per le pratiche PAS-SCIA non è previsto l'evento "Conferenza dei Servizi" nel sistema SUAP, il che rende le tempistiche scorrette. Tuttavia, in alcuni casi come per impianti fotovoltaici o a biometano, è stato necessario indire una conferenza, sollevando dubbi sulla coerenza della procedura.

RISPOSTE

La PAS (Procedura Abilitativa Semplificata) è uno strumento previsto dal d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 per i casi di intervento concernenti impianti a fonti rinnovabili. Il d.lgs. 25 novembre 2016 n. 222 (Sezione II – EDILIZIA – punto 97) ha ricondotto il titolo suddetto tra quelli soggetti a SCIA. La PAS deve essere presentata almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori. Deve essere corredata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino: la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Per la PAS vale il meccanismo del silenzio assenso, per cui decorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della segnalazione, senza riscontri o notifiche da parte del Comune, è possibile iniziare i lavori. In caso

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.



procedimento può essere sospeso una sola volta e per 30 giorni, in caso sia stata presentata una richiesta di integrazione.

Qualora i pareri di competenza siano in capo a due enti e siano collegati, attesa la perentorietà dei termini entro cui deve essere espresso il parere e il principio di non aggravamento del procedimento, i due enti devono collaborare tra di loro per effettuare l'istruttoria di rispettiva competenza nei termini stabiliti.

La conferenza di servizi decisoria è obbligatoria quando sia necessario acquisire il parere di almeno due amministrazioni escluse l'amministrazione procedente (art. 14, co. 2), come si evince dal parere del Cons. di Stato 1640.

Per la particolare complessità della decisione da assumere, l'amministrazione procedente può decidere di convocare direttamente una conferenza di servizi simultanea senza passare per la semplificata.

Conferenza dei Servizi in caso di AUA: Non è chiaro se, per l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), la conferenza debba essere gestita dal Comune o dalla Provincia, e come il SUAP debba gestire una conferenza indetta da un ente terzo. Si propone che la Provincia svolga l'iter in autonomia, con il SUAP che inoltra solo la richiesta.

Ai sensi dell'art. 4, comma 7 del d.P.R. n. 59 del 2013 : *“Qualora sia necessario acquisire esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale ai fini del rilascio, della formazione, del rinnovo o dell'aggiornamento di titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, del presente regolamento, il SUAP trasmette la relativa documentazione all'autorità competente che, ove previsto, convoca la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo'.

La disposizione richiamata rappresenta una deroga alla disciplina del SUAP e si applica ai soli casi in cui: **"sia necessario acquisire esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale"**. In tali circostanze, al fine di non aggravare il procedimento, ci deve essere la massima collaborazione tra SUAP e Provincia per cui: **il SUAP, resta il punto unico di contatto tra PA e interessato per il principio *Once only*, riceve l'istanza e la deve rinviare senza ritardo all'amministrazione competente (la Provincia), che gestisce il procedimento in autonomia.** In questo tipo di procedimento il SUAP è mero interfaccia, si dovrebbe applicare, per analogia l'art. 5, comma 4, d.P.R. n. 160 del 2010, secondo cui: *"Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti"*. Non trattandosi di SCIA, il SUAP non è tenuto a svolgere le verifiche previste dalla disposizione richiamata, ma solo a trasmettere l'istanza alla Provincia, che è amministrazione competente e responsabile del procedimento.



Parere della commissione edilizia e procedura CdS: Il parere della commissione edilizia comunale è spesso soggetto a sopralluoghi o rinvii, complicando il rispetto dei tempi della conferenza. Si chiede come inquadrare questo parere nell'ambito della CdS.

Non esistono eccezioni ai tempi espressamente previsti dalla legge per l'adozione dei pareri nell'ambito della conferenza di servizi, che proprio per questo garantisce la chiusura certa del procedimento. L'applicazione di termini diversi (più lunghi o più brevi) da quelli stabiliti dall'art. 14-*bis*, l. n. 241 del 1990, devono essere espressamente indicati ai sensi dell'art. 2, commi 3 e 4 della legge sul procedimento amministrativo. E' necessario che i sopralluoghi siano effettuati nei termini perentori previsti per l'adozione della determinazione di competenza.

CdS accelerata e applicabilità: La Conferenza dei Servizi accelerata, operativa fino a dicembre 2024, si applica a tutte le conferenze asincrone o solo per specifici procedimenti come opere pubbliche e PNRR? Si chiede anche se vanno applicati i termini ridotti o la clausola di salvaguardia della legge, in caso di termini di settore più lunghi.

Secondo la lettera della legge (art. 13, d.l. n. 76 del 2020), fino al 31/12/2024, la conferenza di servizi segue le modalità della conferenza "accelerata" in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria: in caso di applicazione dell'art. 13, d.l. n. 76 del 2020, non si applica la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 14-*bis*, comma 2, lett. c), ma a tutte le amministrazioni, comprese le amministrazioni che tutelano interessi sensibili, sono applicati i medesimi termini ridotti.

Assenso preventivo e richieste di integrazione: Se un'amministrazione invia un atto di assenso con prescrizioni prima della conferenza, come va gestito? Inoltre, si chiede se è obbligatorio indicare il termine massimo per il deposito della documentazione integrativa (30 giorni) e come si comporta un ente che non esprime un parere entro i 15 giorni ma un altro ente lo fa.

Se un'amministrazione invia un atto di assenso con prescrizioni prima della conferenza, il parere viene acquisito nella conferenza. In tal caso, quanto alle modalità, queste attengono alle misure operativi attuate: può essere reperito in modo automatico oppure l'amministrazione che lo ha espresso, lo ripete in sede di conferenza.

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.



Il termine massimo di sospensione deve essere chiarito anche facendo riferimento all'art. 2, comma 7, l.n. 241 del 1990.

Se il parere richiesto è espresso da un'amministrazione diversa dalla quale il parere è stato chiesto, si deve verificare:

- se l'amministrazione è competente ad esprimere il parere, allora il parere è correttamente acquisito;
- se l'amministrazione che lo ha espresso non ne ha competenza, il parere non è valido. La legge prevede che l'amministrazione non competente che ha ricevuto la richiesta del parere, la invii senza ritardo all'amministrazione competente. Il termine per l'espressione del parere decorre dalla presentazione/ricezione (visto che l'istanza è trasmessa da un ente all'ente competente) dell'istanza o segnalazione o comunicazione all'autorità competente.

Permesso di Costruire (PdC) e SCIA condizionata: Si chiede come il Comune possa rilasciare il PdC se non sono stati acquisiti tutti i pareri necessari e se l'art. 19 bis della L. 241/1990 sulla SCIA condizionata preveda la conferenza di servizi anche con un solo atto di assenso.

Se i pareri non sono stati espressi entro i termini previsti, si acquisisce l'assenso implicito dell'amministrazione competente ai sensi della normativa vigente (art. 20, d.P.R. n. 380 del 2001, che richiama l'art. 14-*bis*, comma 4 e art. 2, comma 8-*bis*, l. n. 241 del 1990 che dichiara l'inefficacia degli atti tardivi)

La conferenza di servizi può essere indetta se è necessario acquisire almeno 2 pareri di amministrazioni diverse, che possono essere l'amministrazione competente per il parere e l'ufficio comunale competente per l'assenso se diverso dal SUAP.

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

Incontri tra amministrazioni durante la simultanea: Durante i 45/90 giorni della conferenza simultanea, le amministrazioni devono incontrarsi più volte? Inoltre, per la procedura VAS, si chiede se può rientrare nella CdS e quali termini devono prevalere.

Le amministrazioni possono fissare tutte le riunioni che ritengano utili per agevolare i confronti a condizione che si svolgano nel periodo di termini perentorio di 45 o 90 giorni stabilito dalla legge.

L'effettuazione della VAS, che ha una disciplina specifica nel Codice dell'Ambiente, all'interno della conferenza di servizi e dei relativi tempi procedurali, deve essere espressamente prevista come è stato per la VIA (art. 14, comma 4, l.n. 241 del 1990).

Termini e pareri sospensivi nella CdS: Si chiede come gestire la conclusione della CdS se il professionista incaricato integra gli elaborati a ridosso della scadenza dei termini e cosa fare se un ente non richiede integrazioni nei termini, ma poi emette un parere sospensivo.

Il professionista dovrebbe avere l'interesse ad agire tempestivamente, qualora non lo faccia, il decorso dei tempi può comportare la decadenza dell'istanza. In tal caso ne risponderebbe al privato che gli ha conferito l'incarico. L'amministrazione non deve aggravare il procedimento ed esaminare senza ritardo le integrazioni richieste, altrimenti incorrerebbe nel rischio del danno da ritardo.

Concessioni idrauliche e convocazione degli enti: Si chiede come le concessioni idrauliche, che prevedono condizioni specifiche, possano essere superate da un provvedimento unico e l'importanza di chiarire le motivazioni per cui gli enti vengono convocati.

Se la concessione idrica è uno degli atti che devono essere acquisiti per la conclusione positiva del procedimento, l'autorità competente è convocata in una conferenza di servizi decisoria nella quale troveranno applicazione le disposizioni di cui agli artt. 14 e ss l. n. 241 del 1990. Le condizioni specifiche confluiranno nella determinazione motivata di conclusione del procedimento.

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

Posto quanto sopra, si chiede come debba operare sul portale Impresainungiorno l'impresa proponente un intervento che comporta la conferenza di servizi:

a) è sufficiente che il compilatore componga la pratica selezionando nel portale il solo procedimento "principale"

(per es. il Permesso di costruire) avendo cura però di corredare la pratica dell'elenco puntuale delle altre amministrazioni che si devono esprimere in conferenza di servizi, specificando quale sia l'atto di assenso richiesto alla singola amministrazione nonché allegando tutti gli elaborati necessari alle istruttorie dei singoli atti di assenso;

b) il compilatore deve comporre la pratica selezionando tutti i procedimenti corrispondenti alle varie amministrazioni di cui è richiesto l'atto di assenso in conferenza di servizi ed allegando tutta la documentazione necessaria.

Nel caso che l'opzione a) non sia corretta, la pratica così presentata è improcedibile ed il SUAP deve adottare il provvedimento semplificato ex art. 2, comma 1, della L. 241/1990?

Nel caso dell'opzione b), qualora nella fase di stesura della convocazione della conferenza emerga che il compilatore della pratica non ha tenuto conto di uno o più atti di assenso necessari e non abbia selezionato nel portale Impresainungiorno i relativi procedimenti, la pratica così presentata è improcedibile ed il SUAP deve

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

dal comune.

Riguardo alla compilazione della pratica, si tratta di aspetti tecnico-operativi conformi alla normativa vigente e quindi entrambi praticabili. Senz'altro, una volta adottato un metodo, deve essere presentata tutta la documentazione prevista nella modalità individuata nel metodo prescelto altrimenti è corretto procedere ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. n. 241 del 1990.

adottare il provvedimento semplificato ex art. 2, comma 1, della L. 241/1990?

Presenza del rappresentante delle amministrazioni in conferenza simultanea: Accade che una singola amministrazione non si presenti alla riunione simultanea ma faccia pervenire al SUAP, prima della data della riunione, un proprio atto in cui dichiara di essere favorevole al progetto proposto. In tal caso il SUAP verbalizza l'assenza dell'amministrazione durante la riunione simultanea e dà atto nel provvedimento finale che tale amministrazione ha espresso un "assenso non condizionato per assenza dell'amministrazione ai lavori della conferenza". Si chiede se tale condotta sia corretta.

Validità dell'atto di assenso espresso da una amministrazione per conferenze distinte: Questo SUAP ha approvato un progetto (pratica B) in conferenza di servizi simultanea dopo una precedente pratica A chiusa in conferenza con diniego, causato dai motivi ostativi di una o più amministrazioni fra quelle convocate. Nella conferenza che ha portato alla conclusione negativa della pratica A alcune amministrazioni avevano reso atto di assenso positivo e per la successiva conferenza riferita alla pratica B tali amministrazioni intendevano

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

L'invio di pareri alla riunione della conferenza simultanea non è mai sufficiente. È necessaria la presenza fisica o virtuale alla riunione. L'art. 14-ter comma 1, l. n. 241 del 1990 prevede la partecipazione contestuale "ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti." Questo è conforme anche alla previsione del comma 7, secondo periodo del medesimo art., laddove si prevede che: "Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza."

Si concorda con la prassi seguita dal Servizio SUAP del Comune di SMT, che evita incertezze interpretative e risponde al principio di certezza giuridica.

contribuire presentando l'atto di assenso reso per la pratica A (recante gli estremi della pratica A). Il SUAP di SMT ritiene che l'esito negativo di una conferenza renda "obsoleti" e "inefficaci" gli atti di assenso di quelle amministrazioni che si erano comunque espresse in senso positivo sul progetto e pertanto ha preteso che l'atto di assenso per la pratica B, anche se identico nel contenuto a quello reso per la pratica A, venisse riformulato con i riferimenti alla pratica B ed alla conferenza relativa. Si chiede se tale condotta sia corretta.

Disposizioni operative della Città Metropolitana di Venezia per interventi in variante allo strumento urbanistico: La Città Metropolitana di Venezia ha fornito ai Comuni le disposizioni operative per le procedure in variante allo strumento urbanistico sensi art. 4 LR 55/2012, con esplicito richiamo alla Circolare regionale n. 1/2015. In tale documento la Città Metropolitana dispone tassativamente che la conferenza di servizi non può essere convocata senza l'adozione dell'atto della Giunta comunale che attesti l'interesse pubblico alla variante. Con riferimento al procedimento specifico di "Permesso di costruire in variante allo strumento urbanistico vigente", presente nel portale SUAP, si rileva quanto segue:

- le disposizioni operative metropolitane e la Circolare regionale n. 1/2015 non sono menzionate fra le

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

Con riferimento alla procedura indicata, secondo cui non si può procedere alla convocazione della conferenza di servizi senza l'adozione dell'atto della Giunta comunale che attesti l'interesse pubblico alla variante, la normativa statale vigente non prevede tale adempimento. In particolare, l'art. 8, d.P.R. n. 160 del 2010 fa salva la normativa regionale difforme, però l'art. 4, LR n. 55 del 2012 non prevede l'attestazione dell'interesse pubblico alla variante e richiama il d.P.R. 160 del 2010 e gli artt- 14 e ss della l. n. 241 del 1990. Da quanto riferito si tratta di una previsione contenuta in delle "disposizioni operative" emanate dalla Città metropolitana di Venezia che applicano una circolare regionale (n. 1/2015). La prassi indicata non sembra corretta, perché:

- 1) con norma secondaria si deroga alla normativa di rango primario vigente (d.P.R. 160 del 2010 e l.n. 241 del 1990);
- 2) aggrava il procedimento in contrasto con l'art. 1, comma 2, l. n. 241 del 1990.

normative di riferimento messe a disposizione del compilatore della pratica;

- l'atto della Giunta comunale che attesti l'interesse pubblico alla variante non è indicato fra i documenti da allegare obbligatoriamente.

Un tanto premesso, si chiede come debba svolgersi correttamente il procedimento di variante, in particolare:

- secondo le disposizioni operative della Città Metropolitana i pareri di compatibilità idraulica e della commissione VAS, citati ai punti 12 e 13, devono essere acquisiti preventivamente alla convocazione della conferenza (ergo devono comparire fra gli allegati della pratica); si chiede come debbano essere acquisiti: se autonomamente dal proponente la variante, rapportandosi direttamente con gli uffici regionali competenti, o se per mezzo di pratiche SUAP autonome e preventive.

Quali ENTI devono utilizzare la procedura SUAP (provincia, comune, prefettura) e per quali argomenti deve essere richiesta la CONFERENZA DEI SERVIZI (AUA, VIA, COMMISSIONE PUBBLICO SPETTACOLO)?

Peraltro, la normativa regionale è stata approvata nel 2012, la normativa di riforma della conferenza di servizi, che prevede l'obbligatorietà della sua indizione, è del 2016 per cui, in virtù del criterio cronologico di risoluzione delle antinomie tra le norme, prevale. Inoltre, ai sensi dell'art. 29, 2-ter, l. n. 241 del 1990, la normativa sulla conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni, per cui può essere derogata solo "in melius" dalle leggi regionali, cioè prevedendo procedure più semplificate, non aggravando il procedimento.

La conferenza di servizi deve essere indetta nei procedimenti autorizzatori, quando sia necessario acquisire gli atti di assenso da parte di almeno 2 amministrazioni diverse dal Comune. La Regione può indire la conferenza anche qualora sia necessario acquisire un solo atto di assenso. Alcune Regioni già hanno fatto questa scelta e l'hanno previsto in modo espresso nei loro ordinamenti in conformità a quanto stabilito dall'art. 29, comma 2-quater, l. n. 241 del 1990, secondo cui la Regione può derogare "in melius" la normativa statale. L'indizione della conferenza di servizi in tutti i casi di procedimenti autorizzatori, infatti, semplifica



il procedimento amministrativo e ne assicura la conclusione in tempi certi.

Con "amministrazioni " si intendono anche diversi uffici dello stesso ente (comune) o solo enti distinti?

Ai sensi della legge per "amministrazioni" si intendono enti diversi; in caso di più uffici coinvolti nel procedimento all'interno della stessa amministrazione, è opportuno che alla conferenza partecipi e si esprima un responsabile unico dell'ente, anche appositamente nominato.

Mi conferma che i 15 giorni entro cui le amministrazioni devono richiedere integrazioni sono lavorativi?

Il computo dei termini amministrativi segue il calendario ordinario, compresi i giorni festivi: solo se il termine ultimo cade di giorno festivo è prorogato d'ufficio al primo giorno lavorativo successivo.

Può fornire un esempio di amministrazione "sensibile"?

Le amministrazioni che curano interessi sensibili sono quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute

Come gestire le tempistiche nel caso in cui l'istanza presentata sia incompleta già alla presentazione, ovvero manchi della documentazione essenziale per la valutazione, rendendo impossibile l'indizione della Conferenza?

Se l'istanza è priva di elementi essenziali ne va chiesta l'integrazione prima di indire la conferenza, ai fini del corretto svolgimento della stessa

Se la documentazione presentata non è completa l'amministrazione competente all'indizione della Conferenza dei Servizi deve chiedere integrazioni prima di convocare la conferenza (entro 5 giorni)? Oppure

Bisogna valutare caso per caso: se manca documentazione di base o essenziale (es. dati catastali o anagrafici) vanno chiesti prima di indire la conferenza, che altrimenti si rischia che venga convocata inutilmente invece se mancano dati tecnici secondari o

Realizzato nell'ambito della Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto. Legge regionale 3 febbraio 1998, n. 3, art. 8.

indice comunque la conferenza, lasciando che i singoli enti richiedano integrazioni successivamente?

non essenziali, di competenza di altre amministrazioni, saranno queste, all'interno della conferenza a chiedere le integrazioni.

Qual è la differenza tra "sospensione" e "interruzione"?

La sospensione dei termini (procedimentali o processuali) determina un arresto del decorso del termine, lasciando intatta l'efficacia del periodo precedente, che quindi si somma al periodo successivo al termine dell'evento sospensivo, da cui ricomincia il suo decorso. Diverso è l'istituto dell'interruzione dei termini che determina la cessazione di tutti gli effetti prodotti dalla frazione del termine già trascorsa, dipendente dal verificarsi di determinati atti e fatti tassativamente previsti, con conseguente nuovo inizio del decorso del termine a partire da una nuova data.

La convocazione dell'ULSS in sede di conferenza di servizi a volte avviene senza una chiara definizione della competenza. Questo è problematico, anche considerando l'abolizione del parere dell'ULSS nel DPR 380/2001.

In tali casi bisogna esprimere la non competenza